Comisión de Hacienda
Carpetas Nos. 381 de 2010 y 1833 de 2012 y 2358 de 2013

Versión Taquigráfica N° 1681 de 2013

INFRACCIONES A LAS NORMAS LEGALES Y REGLAMENTARIAS EN MATERIA DE REGÍMENES DE ORIGEN MERCOSUR

Se faculta al Ministerio de Economía y Finanzas para la aplicación de sanciones
ver exposición

ZONAS FRANCAS

Se suspende la entrada en vigencia de lo dispuesto por el artículo 309 de la Ley Nº 18.996
ver exposición

CÓDIGO ADUANERO DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY (CAROU)

Aprobación
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 26 de junio de 2013

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Gustavo Bernini, Presidente y Alfredo Asti (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Andrés Abt, Gonzalo Mujica, Susana Pereyra, Iván Posada y Alejandro Sánchez.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Pablo D. Abdala.

CONCURREN: Asesores por el Ministerio de Economía y Finanzas, doctor Marcos Álvarez y por la Dirección Nacional de Aduanas, doctora Roxana Brizuela.

INVITADOS: Doctor Raúl González Berro.

Por Terminal de Cargas Uruguay, ingeniero Bruno Guella, Gerente General; Silvio Illarietti, Gerente de Operaciones y doctora Flavia Figueredo y Leonardo Couto,

asesores.

Por la Cámara de Autotransporte Terrestre internacional, señor Mauro Borzacconi, Presidente y doctor Pablo Labandera, asesor.

Por la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso (couriers) (AUDESE), señores Directores Mauro Rivas, por DHL Uruguay; Gabriel Arambillete, por FEDEX Uruguay; y Magdalena Andrade, por Netbox.

SEÑOR PRESIDENTE (Bernini).- Habiendo número, está abierta la reunión.

Antes que nada, quiero señalar que hemos invitado a una serie de personas e instituciones a fin de consultarlas acerca del nuevo Código Aduanero a consideración de la Comisión.

Vamos a recibir hoy al doctor González Berro, que es del sector privado y que ha trabajado el tema, al Gerente General de la Terminal de Cargas del Uruguay, a la Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional y, finalmente, a la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso.

Previamente a recibir al primer invitado, quiero plantear dos temas.

Hace un par de semanas tratamos y aprobamos dos proyectos de ley, uno referido a infracciones a las normas legales y reglamentarias en materia de regímenes de origen Mercosur, y otro, relativo a la extensión del plazo a las zonas francas, hasta tanto se logre una nueva ley para el tema, pero tenemos un inconveniente. La señora Diputada Piñeyrúa, que participó en la votación, no está en el país por lo que no hemos podido recoger su firma. Si bien tenemos miembros informantes designados, el informe, todo en orden, no tenemos posibilidad de llevar los proyectos a consideración de la Cámara. Por lo tanto, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IX del artículo 85 del Reglamento de la Cámara, voy a plantear la reconsideración. El artículo dice: "[...]la que deberá plantearse en la misma sesión o en la primera que se celebre". Y es esta.

Por otro lado, quiero señalar que el Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección General de Aduanas han tenido la gentileza de ofrecernos técnicos y asesores del Poder Ejecutivo en materia de Código Aduanero, a efectos de contribuir al desarrollo de la discusión en la Comisión, y contar con la posibilidad de evacuar dudas directamente y no tener que mandar las versiones taquigráficas al Poder Ejecutivo para que recién después conozcamos su opinión.

Quería dejar claramente establecido en la versión taquigráfica que tanto el doctor Marcos Álvarez del Ministerio de Economía y Finanzas como la doctora Rosana Brizuela, Directora de la Dirección Jurídica y Notarial de la Dirección Nacional de Aduanas, van a ser convocados muy seguido en el marco del tratamiento de este proyecto de ley, porque su asesoramiento será muy importante para la Comisión.

Se va a votar la reconsideración del proyecto relativo a infracciones a las normas legales y reglamentarias en materia de regímenes de origen Mercosur, Carpeta 381/2010, Repartido 365.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se va a votar el proyecto, con las modificaciones hechas en la Cámara de Senadores.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Propongo al señor Diputado Posada como miembro informante.

Se va a votar.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

Se va a votar la reconsideración del proyecto relativo a zonas francas, Carpeta 2358/2013, Repartido 1167.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Se va a votar el proyecto.

(Se vota)

——Siete por la afirmativa: AFIRMATIVA. Unanimidad.

Propongo como miembro informante al señor Diputado Mujica.

Se va a votar.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

SEÑOR POSADA.- Quiero excusarme porque debo asistir a la Comisión de Industria, Energía y Minería.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quiero adelantar que para la sesión del 3 de julio tenemos asegurada la participación de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, de la Jueza, doctora Julia Staricco, Judicatura de Aduanas -hay nota de la Suprema Corte de Justicia-, del Presidente de la Administración Nacional de Puertos, ingeniero Alberto Díaz, dependiente del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, y del Fiscal de Corte y Procurador General de la Nación, doctor Jorge Díaz Almeida.

Para la sesión del miércoles 10 de julio también se ha concretado la invitación a algunas delegaciones. Pensamos que con la sesión del día miércoles10, obviamente, abiertos a alguna otra sugerencia, estaríamos finalizando la visita de los distintos actores vinculados con la temática aduanera.

(Ingresa a Sala el doctor Raúl González Berro)

——La Comisión de Hacienda tiene mucho gusto en recibir al doctor Raúl González Berro. ——

Esta Comisión asesora de la Cámara de Representantes está tratando el proyecto de ley sobre el Código Aduanero remitido por el Poder Ejecutivo y consideró de orden que las distintas personalidades o instituciones que tienen que ver con la temática concurrieran para dar su punto de vista. Obviamente, el doctor González Berro tiene el proyecto y los elementos necesarios para hacer su aporte.

Agradecemos mucho su presencia, que aportará a fin de avanzar en un tema bastante árido, para cuya discusión necesariamente debemos nutrirnos de los insumos de los estudiosos y especialistas en el tema.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- Quiero agradecer a la Comisión por la invitación y por la distinción de considerarme un especialista en la materia. La verdad es que lo agradezco sinceramente.

Un código es una norma muy extensa y profunda y en este tiempo no voy a poder entrar en un análisis detallado de todo el articulado, por lo que me referiré a aspectos generales de la normativa y entraré en algunos ejemplos puntuales. Sin perjuicio de ello, quiero decir que habría muchísimo más para comentar.

El primer aspecto que quiero destacar es la importancia de que se esté tratando un nuevo código aduanero. Eso para mí es muy importante y relevante. En realidad, en todo el sector del comercio exterior y del mundo aduanero -por llamarlo de alguna manera-, y desde la doctrina, desde hace muchísimos años se viene

hablando de la necesidad de modernizar la normativa aduanera. Esa es una realidad. Diría que en eso hay prácticamente unanimidad o doctrina pacífica.

¿Por qué desde hace mucho tiempo se entiende como una necesidad que haya una nueva normativa aduanera? Básicamente, porque la normativa actual se considera antigua. Cuando digo antigua no me refiero a su cantidad de años sino a su antigüedad conceptual. La normativa aduanera es antigua y está dispersa.

A manera de ejemplo diré que las dos normas principales actualmente vigentes en el derecho aduanero uruguayo son el Código Aduanero actual y la ley de infracciones aduaneras. El Código Aduanero actual, el Decreto Ley Nº 15.691, es de diciembre de 1984. Se trata de uno de los últimos decretos ley del Consejo de Estado.

Si uno se pone a pensar y compara con el Código Civil o con el Código de Comercio, un código de hace cuarenta años no es un Código viejo en cantidad de años. Sin perjuicio de ello, hay que tener en cuenta que cuando, en el año 1984, se estudia y se vota el Código Aduanero, el Consejo de Estado toma una cantidad de principios, de conocimientos, de prácticas aduaneras de la doctrina aduanera uruguaya de la primera mitad del siglo XX. No quiero hacer una crítica a esa doctrina porque Uruguay siempre tuvo, por lo menos durante la primera mitad del siglo XX, una excelente doctrina aduanera. Y me refiero a los especialistas en derecho aduanero, a los jueces que dictaban sentencia en derecho aduanero y a los funcionarios. Fueron un orgullo nacional y una referencia a nivel latinoamericano. Pero el comercio internacional es muy dinámico y en el año 1984 muchos de los institutos y posiciones jurídicas que tenía la doctrina tradicional uruguaya ya habían sido superados a nivel mundial. Esa es la realidad. En 1984 se toman como base doctrinas e institutos que ya estaban superados. Inclusive, su léxico y su terminología ya estaban superados. Esto es bastante importante porque el comercio internacional necesariamente pone en juego sujetos de distintos países. Que puedan hacer referencia a un mismo término, como importación o admisión temporaria, y que los dos entiendan lo mismo es muy pero muy importante. El Código de 1984 ya arranca un poco atrasado en ese tipo de aspectos.

Además, desde 1984 hacia acá el comercio internacional explotó en volumen y las aduanas cambiaron completamente su forma de actuar. Voy a poner un solo ejemplo que me parece bastante paradigmático. Hasta las décadas del sesenta o del setenta todas las aduanas del mundo inspeccionaban físicamente el cien por cien de la mercadería. Antes de liberar la mercadería para que terminara de cruzar la aduana, se inspeccionaba físicamente la mercadería. A partir de la década del ochenta, las aduanas de prácticamente todos los países -no me animo a decir de todos los países porque uno no los conoce a todos- ya no trabajan así.

Hoy todas las aduanas del mundo eligen concentrar sus recursos en controles previos solo en aquellas operaciones que estiman que implican un riesgo y en otro porcentaje en que lo hacen aleatoriamente. A partir de ese cambio los controles a posteriori -que en las décadas del setenta y ochenta existían pero eran muy poco importantes- pasaron a ser fundamentales. Las oficinas de evaluación de riesgo pasaron a ser las estrellas o una parte muy importante de las aduanas. Todo eso no estaba en el Código.

Por otra parte, el Código Aduanero de 1984, vigente en la actualidad, no es ni siquiera un código marco. Digo esto porque hay críticas al proyecto de Código Aduanero del Mercosur por ser un código marco. En realidad, el actual Código Aduanero uruguayo ni siquiera es un código aduanero marco. El Código Aduanero actual es un gran glosario de definiciones de institutos jurídicos. Trae la definición pero no la regulación; se supone que un código regula. Tener una norma de rango legal que regule realmente los distintos institutos jurídico aduaneros es algo muy necesario. De lo contrario, terminamos con lo que pasó en Uruguay, donde muchas de las reglamentaciones se terminan haciendo por decreto, muchas veces salteándose el principio de legalidad, y muchas otras veces con leyes aisladas o artículos en Rendiciones de Cuentas o Leyes de Presupuestos, generando una gran dispersión.

La otra norma fundamental es la ley sobre infracciones aduaneras, o sea, el régimen infraccional aduanero uruguayo. Esa ley es de 1964. Yo no considero que por ser del año 1964 sea vieja, pero la normativa infraccional aduanera uruguaya responde a una realidad completamente diferente, en que las aduanas actuaban de otra manera: no se manejaba el concepto de facilitación aduanera y de que las aduanas tienen que hacer controles eficientes e inteligentes para distorsionar lo menos posible al comercio regular o formal. Esos conceptos no estaban sobre el tapete, y la operativa era completamente diferente. El infraccional aduanero, que era bueno, estaba diseñado enfocando ese tipo de prácticas.

El infraccional aduanero uruguayo actualmente vigente, por lo menos desde mi punto de vista -y coincido con gran parte de la doctrina-, se rige por el principio de imputación de la responsabilidad objetiva, lo que en los últimos setenta años se ha superado totalmente a nivel internacional, tomándose el principio de responsabilidad subjetiva como uno de los principios básicos del derecho sancionatorio en general y no solo en el derecho penal. Por eso, la conclusión es que el país tenía necesidad de modificar su normativa aduanera.

A esto se agrega otro aspecto, que también es importante señalar: el proyecto de Código Aduanero del Mercosur que se aprobó en 2010, como decisión del Mercosur, y que está a estudio del Parlamento de los distintos países. Esto acelera la necesidad de tener una normativa aduanera en el país, porque si el Código Aduanero del Mercosur finalmente termina entrando en vigencia -al ser aprobado por los Parlamentos de todos los países que lo integran-, se van a necesitar normas complementarias que complementen o llenen los vacíos que deje ese Código. El Código Aduanero del Mercosur es un código marco, pero deja un gran espacio sin reglamentar que quedaría para las normas complementarias que, en principio, parecerían normas comunes pero para las cuales faltaría muchísimo más tiempo. Mientras no se dicten esas normas complementarias comunes, se van a seguir aplicando supletoriamente las normas nacionales. Entonces, necesitábamos tener una normativa más "aggiornada" en cuanto a los institutos y a la terminología, que pudiera actuar como norma complementaria en el caso de aprobarse o de entrar en vigencia el Código Aduanero del Mercosur. Entre otras cosas, serviría para preservar muy buenos institutos jurídicos aduaneros que tiene el Uruguay y para que el Código Aduanero del Mercosur no afecte las prácticas buenas que son consideradas ventajas comparativas. Un ejemplo, al que luego me voy a referir, es lo que sucede con el puerto libre.

Esos dos aspectos me llevan a concluir que esto es necesario. Me congratulo de que el Poder Ejecutivo esté dedicando tiempo a analizar una nueva normativa aduanera.

En cuanto a la valoración del proyecto en sí mismo, así como se dice que en Uruguay hay tres millones de directores técnicos de fútbol, con respecto a estos temas sucede lo mismo. Si yo hubiera tenido que redactar este proyecto, seguramente habría incluido una cantidad de puntos diferentes; de todas maneras, la valoración general que hago de esta iniciativa es positiva y entiendo que es un buen proyecto. ¿Por qué? Porque si lo comparamos con lo que tenemos, el proyecto es mejor. Si me preguntan si prefiero la normativa actual o el proyecto que envió el Poder Ejecutivo, la respuesta es que mi valoración del proyecto es positiva y que entiendo que es una mejor normativa aduanera.

Digo esto, en primer lugar, porque en el proyecto hay un "aggiornamiento" o modernización de la tecnología, haciéndola más acorde a la que se maneja en los convenios internacionales y en las leyes nacionales de la mayoría de los países. A mi juicio, eso no es menor; si bien no es fundamental, no es menor, en tanto facilita los negocios.

En segundo término, el proyecto prevé institutos más modernos, en el sentido de que están más acordes a la forma de actuar de las Aduanas en la actualidad. El hecho de que eso esté reglamentado por ley, para los particulares -soy un abogado particular- implica mayores garantías.

Voy a señalar algunos de esos aspectos que considero más modernos, si bien ni siquiera son nuevos en la práctica uruguaya; son modernos en la legislación uruguaya. Por ejemplo, este Código prevé la selectividad en los controles, es decir, la posibilidad de que el Estado decida si va a controlar físicamente o no en forma previa a su liberación, lo que habitualmente en la jerga aduanera conocemos como los canales de control, verde, naranja y rojo. En realidad, todo eso hoy está establecido por decreto; a partir de esta iniciativa, tendrá sustento legal. Eso me parece positivo.

Asimismo, se incorpora el concepto de la importancia de realizar el análisis de riesgo, de manera de poder decidir cuáles operaciones se controlan de una manera y cuáles de otra. Está bien que eso esté en la ley porque, en realidad, es un tratamiento diferencial para distintos particulares. Entonces, que la ley prevea que la Aduana puede hacerlo, de alguna manera da sustento legal a ese tratamiento desigual; razonable, pero desigual.

Por otra parte, esta iniciativa prevé la aplicación de la tecnología de la información -parece de Perogrullo, pero es positivo que lo diga- o de la informática a los sistemas de control y de tramitación aduanera, lo cual también es positivo.

Además, prevé algunos institutos jurídicos, como un sistema de consultas vinculantes previas, lo cual considero bueno, si bien tengo diferencias con algunos aspectos que luego voy a mencionar.

El proyecto establece también el instituto de la autorrevisión, lo cual también es positivo. Prevé un nuevo tipo de depósito aduanero, que es el logístico, que constituye una novedad para el Uruguay y también con respecto al Código Aduanero del Mercosur. Me parece que esto abre oportunidades de negocios.

Prevé, asimismo, algunos regímenes especiales que nuestro país no tenía y con los que sí contaban otros países. Por esta razón, de alguna manera, la Aduana tenía que hacer malabarismos para poder aplicar y facilitar situaciones o negocios que se dan en la práctica y que no estaban previstos legalmente, por ejemplo, el ingreso o egreso temporal de mercadería para reparación, cuando la mercadería está bajo garantía. Para esos casos, tenemos algunas normas viejas, surgidas de resoluciones o de órdenes del día, pero lo cierto es que muchas veces dependemos de la buena voluntad y no hay seguridad jurídica.

El proyecto prevé también el régimen de envíos en consignación, lo cual es una novedad y resulta muy positivo.

Otro de los regímenes previstos es la sustitución de mercadería; se trata de una correcta regulación del retorno de la mercadería exportada que es rechazada en el exterior. Eso hoy se hace, pero a partir de la deducción de una palabra en el Código actual.

De manera que esta iniciativa prevé una cantidad de regímenes especiales que comprenden todos estos aspectos, todo lo cual será beneficioso para el comercio internacional, en tanto dará garantías jurídicas.

Por ese tipo de cosas digo que este proyecto es importante.

El otro aspecto que considero fundamental es que este Código, a diferencia del anterior, incluye un capítulo de infracciones aduaneras. Es verdad que se toman como base las infracciones aduaneras vigentes en la actualidad, pero la mayor evolución que se puede señalar es que se introduce el principio de subjetividad, si bien no con todo el alcance que me hubiera gustado, desde el punto de vista técnico, dado que quedan algunas infracciones en las que se sigue considerando la responsabilidad objetiva.

Otra cuestión importante que se establece es que se dará a los Jueces la posibilidad de poner sanciones diferentes a quienes cometen una irregularidad por error que a quienes la cometan intencionalmente, con dolo o como una maniobra. Antes, eso no era posible, lo cual generaba una cantidad de injusticias.

Este proyecto prevé también un tratamiento mucho más abarcativo y moderno respecto a los sujetos relacionados con la Aduana; establece, en particular, una reglamentación mucho más moderna con respecto al despachante de Aduana. Yo soy abogado de la Asociación de Despachantes de Aduana; como los representantes de esa asociación vendrán a esta Comisión la semana próxima, no voy a referirme a este punto, porque seguramente les informarán en esa oportunidad.

También me gustaría hacer referencia al puerto libre. Cuando se aprobó el Código Aduanero del Mercosur, el puerto libre fue uno de los temas que generó más polémica y más temores; me incluyo entre los que sentimos temor. ¿Por qué? Porque no hay duda de que el régimen de puerto libre en Uruguay es una muy importante ventaja comparativa para los puertos nacionales respecto de los puertos competidores regionales. Entonces, preservar ese régimen es muy importante.

Quiero comentarles cómo reaccionamos algunos de los privados. Frente a la sanción del Código Aduanero del Mercosur y a los temores que generó, un grupo de personas vinculadas a esta actividad nos reunimos, básicamente, abogados que nos dedicamos al derecho aduanero, pero también el Centro de Navegación, la Terminal de Cargas del Uruguay, la Asociación de Despachantes de Aduana y algunos otros abogados privados -los doctores Ariosto González, Ricardo Mezzera, Pablo González Bianchi, Pablo Labandera, Enrique Martínez y, en algunas reuniones, un consultor del BID, el doctor Álvaro Pinedo- para analizar qué hacer, frente a una eventual aprobación del Código Aduanero del Mercosur, a fin de preservar las ventajas que tiene el puerto libre en Uruguay.No soy el vocero del grupo, sino que simplemente voy a expresar mi punto de vista, que es el siguiente.

A pesar de que todos hablamos del puerto libre, en nuestro derecho no hay puerto libre como régimen; llamamos así a un régimen jurídico previsto básicamente en los artículos 2º y 3º de la Ley de Puertos, que es una regulación aduanera especial que, sin duda, es una de las ventajas comparativas -entre otras no aduaneras, porque esta norma no solo tiene contenido aduanero- que han logrado la explosión de la actividad portuaria y logística en el país. ¿Cuáles son esos aspectos que habría que intentar mantener? En primer lugar, la posibilidad jurídica de que mientras la mercadería está en esos espacios que llamamos puerto o aeropuerto libre no pague tributos al ingreso al país, o sea, a la importación. En segundo término -este es un aspecto no menor-, la simplicidad en la tramitación de los movimientos de la mercadería dentro de esos espacios y desde allí hacia fuera, por mar o por aire. Este es un aspecto fundamental, porque nadie duda de que dentro del puerto libre, la Aduana tiene potestades de control -ya que la Ley Nº 16.320 lo dice a texto expreso-, pero tampoco de que la forma de hacerse los controles por la Aduana dentro de estos espacios tiene que regirse por los principios establecidos básicamente en el artículo 2º de la Ley de Puertos, que dice que en ese tipo de movimientos no tiene que haber permisos ni autorizaciones previos. Y esto no es menor, porque en el comercio internacional, que haya trámites simples, no burocráticos, con controles eficientes, se considera una ventaja comparativa, al punto tal de que hay estudios económicos que equiparan la demora que puede tener un trámite aduanero con la cantidad de puntos de arancel: un día de demora en la Aduana de la mercadería equivale a subir un punto el arancel. Precisamente, a nivel de la Organización Mundial de Aduanas hay un programa que habla de las aduanas como herramientas de la competitividad, de facilitación: aduanas eficientes, que controlen, distorsionando lo menos posible el comercio regular. Por eso, preservar esto era fundamental. En tercer lugar, habría que mantener la posibilidad de que no se generaran infracciones mientras la mercadería estuviera en el puerto o en el aeropuerto libre y de que hubiera un plazo indefinido de permanencia de la mercadería en esos espacios.

Para preservar todo esto, hicimos un análisis del Código Aduanero del Mercosur y realizamos propuestas complementarias, aprovechando una invitación que el Poder Ejecutivo había hecho a los particulares para que hiciéramos aportes. La posibilidad de que la mercadería no pagara mientras estaba allí no estaba en cuestión. Lo segundo que nos pareció importante fue que hubiera algún artículo -sugerencia que se tomó y está en este proyecto- que estableciera expresamente que Uruguay daría zonas aduaneras primarias donde se aplicarían los sistemas de control previstos en la Ley de Puertos uruguaya, porque según la definición del Código Aduanero del Mercosur, el puerto o aeropuerto libres pasaban a ser zona aduanera primaria.

Además, detectamos algunas normas del Código Aduanero del Mercosur que implicaban trámites mucho más engorrosos o que podían hacer incurrir a los operadores en infracciones o situaciones de ese tipo. Entonces, sin contradecir el Código, sino complementándolo, hicimos propuestas al Poder Ejecutivo que apuntaban a flexibilizar la situación, que fueron adoptadas con algunos cambios. O sea que lo que respecta a la simplificación de las declaraciones y a la flexibilidad, básicamente, quedó reflejado.

En función de esto, la conclusión que tengo es que este proyecto asumió la mayoría de esos cambios y, de aprobarse el Código Aduanero del Mercosur, por un lado, y este proyecto complementándolo, por otro, todo seguirá funcionando como hasta ahora en nuestros puertos y aeropuertos libres, inclusive, con un cambio positivo, porque se prevén los depósitos logísticos, que hoy no están previstos. Ninguna de estas normas contradice el Código Aduanero del Mercosur. Mi posición personal es que el puerto libre está bien preservado en este proyecto.

Por otra parte, quiero hacer tres o cuatro comentarios generales sobre cosas que me gustaría que se mejoraran.

Para empezar, me quiero referir al infraccional. Como dije, entiendo que este es un mejor infraccional que el anterior, pero estamos perdiendo la oportunidad de aplicar el principio de subjetividad en la imputación de la responsabilidad de manera total y no parcial, como establece el Código. Eso es un error desde el punto de vista técnico que, por un lado, seguirá generando situaciones que son injustas, porque se va a sancionar de manera bastante severa a gente que no lo merece y, por otro, seguirá poniendo en la disyuntiva a los Jueces, que se dan cuenta de que están sancionando de una manera severa a alguien que realmente, desde el punto de vista valorativo, no lo merece y tienen que empezar a buscar justificaciones de por qué no los sancionan, lo que termina generando inseguridad jurídica, de la cual siempre se aprovechan los "malos" y no los "buenos". Entonces, entiendo que la responsabilidad subjetiva es el mejor sistema sancionatorio y me gustaría que eso se viera reflejado.

Asimismo, me quiero referir a un punto que es un poquito más complejo, que es el relativo a la definición de tributos aduaneros también en las infracciones aduaneras. Con la normativa actual, hay una discusión de cuáles tributos se entienden comprendidos o abarcados en el infraccional aduanero. En realidad, en las operaciones aduaneras, además de cobrarse tributos aduaneros, en ocasión de la importación, se cobran otros tributos que son de carácter interno como, por ejemplo, el IVA a la importación, el adelanto del IVA, el IMESI y, ahora, el adelanto de IRAE. Esto no es menor porque si se los considera como parte de los tributos protegidos por el infraccional aduanero, cambian completamente los montos. Además, lo que a mí me parece más importante es que si en realidad uno le aplica el infraccional aduanero a los tributos internos que se pagan irregularmente en el momento de la importación, como lo hace hoy gran parte de la doctrina, de la jurisprudencia -no hay que olvidarse que la mayoría de las infracciones aduaneras tienen como elemento típico la pérdida de renta fiscal; o sea que un pago incorrecto de un impuesto puede generar una infracción-, un pago incorrecto de IVA o de IRAE a la importación se considera infracción aduanera, lo que por sí solo no sería problemático. El problema es que también son tributos internos, a los cuales se les aplica el Código Tributario, que tiene su propio régimen sancionatorio. Entonces, hay dos regímenes sancionatorios que se aplican al mismo sujeto y por la misma irregularidad. Desde mi punto de vista, esto se puede considerar violatorio del famoso principio de "non bis in idem". Para mí esa normativa no está clara. A veces se aplican los dos infraccionales y otras veces no; así estamos desde el año 1992.

La redacción del artículo 214, que refiere a esto, sigue teniendo una redacción muy parecida a la actual. En realidad, seguimos en la incertidumbre. Lo que me gustaría, desde el punto de vista técnico, es que hubiera una definición más clara, o sea, que el Estado definiera si se van a considerar parte del paquete de tributos afectados por el infraccional aduanero. En este caso, parece que debería establecer que no se le aplicará el sancionatorio del Código Tributario, o al revés, es decir, que no se aplicará el infraccional aduanero y sí el Código Tributario. En este último caso, desde mi punto de vista, estaría bueno que dijera que en los casos en que la Aduana detecte una irregularidad de este tipo, diera cuenta a la Dirección General Impositiva.

Hemos convivido con esta situación desde el año 1993, pero creo que nos estamos perdiendo una oportunidad histórica de cambiarla.

Si bien el último de los aspectos al que me voy a referir es algo menor, no es tan menor en sí mismo. Este Código prevé un Instituto que es muy importante, que es una novedad, y que está vinculado a las consultas previas vinculantes, que se establecen en el artículo 195. Desde el sector privado vemos esto como algo muy positivo. El sistema de consultas vinculantes que se prevé es muy similar al que tiene la Dirección General Impositiva. Si bien lo consideramos algo muy positivo, consideramos que se debería mejorar el plazo. ¿Por qué? Porque se fijó el mismo que para los tributos internos: noventa días. Quiere decir que si la Administración no se pronuncia en noventa días, se da por aprobada la consulta que hizo el particular. En realidad, noventa días en el comercio internacional es una eternidad. Si se pone un plazo de noventa días para las consultas previas a nivel del comercio internacional, la realidad es que el Instituto perdería razón de ser, teniendo en cuenta la velocidad y el dinamismo en que se hacen los negocios a nivel internacional. Por ejemplo, una persona que fue a China a comprar mercadería, tiene que saber cuánto va a pagar. Es impensable que tenga que esperar noventa días para cerrar la compra. Lo mismo ocurre cuando la mercadería está en camino en camión o en barco. Todo eso aumentaría los costos de una manera brutal.

Por tanto, me parece que se trata de un muy buen Instituto, pero si no se baja el plazo a diez o quince días hábiles, sinceramente entiendo que va a perder utilidad, lo que sería una gran lástima.

Tendría muchísimos más comentarios para hacer, pero por razones de tiempo me voy a quedar por acá.

SEÑOR PRESIDENTE.- Si le quedó algo por decir, lo podrá aportar a través de un mail para que sea considerado por esta Comisión.

SEÑOR ABDALA.- Doy la bienvenida al doctor Berro, a quien conozco desde hace largo tiempo. Sabemos de su celo profesional y de su especialización en estos asuntos.

Quiero hacer una pregunta muy concreta sobre un tema bien sensible, que tiene que ver con el puerto libre, que sin ninguna duda todos reconocemos como una ventaja comparativa que tiene nuestro país desde el punto de vista de los servicios logísticos, y que por lo tanto es necesario preservar, particularmente a la hora de legislar.

Me queda clara la conclusión. Lo que el doctor nos ha trasmitido es que no correría riesgo el régimen de puerto libre, concebido por la Ley de Puertos del año 1992 y sus decretos reglamentarios, con estas modificaciones del Código Aduanero.

Sin perjuicio de ello, quisiera conocer la valoración del doctor Berro sobre el alcance del artículo 3º, las facultades que se prevén para la Dirección de Aduanas en el artículo 7º, referidos a la zona primaria aduanera, a la luz de lo que teníamos vigente antes, es decir, la Ley Nº 16.246, que establece con enorme amplitud la libre circulación de mercaderías y, en particular, con relación al decreto reglamentario del año 1992.

Acá se define zona primaria aduanera. La normativa vigente anteriormente -según he podido colegir; obviamente no soy técnico ni especialista en esto- establecía el concepto de "recinto aduanero portuario", e introducía el concepto de "exclave aduanero". Si bien no había una definición específica como aquí se dijo de puerto libre, tanto la norma legal como la reglamentaria establecían una amplitud importante. Mi pregunta es si esa amplitud se mantiene, y cuál sería la relación del concepto de "exclave aduanero" con relación al concepto de "zona primaria aduanera" y, en particular, si es compatible el concepto de exclave aduanero con las atribuciones que consagra el artículo 7º que parecen de enorme eficacia, fortaleza o profundidad, a la hora del ejercicio de los controles por parte de la Dirección General de Aduanas.

Una ampliación sobre ese tema me parece que nos ilustraría a todos y nos dejaría más tranquilos.

SEÑOR MUJICA.- El doctor Berro expresó que el plazo de noventa días era demasiado importante. El problema es que el mecanismo que se establece obliga a la Administración a ceñirse a lo propuesto por quien hace la consulta si no tiene una respuesta en tiempo y forma. Por lo tanto, la pregunta que quiero hacer tiene que ver con la razonabilidad de los plazos. Daría la impresión de que un plazo demasiado exiguo embretaría a la Administración, porque el consultante podría jugar con el plazo para proponer una resolución acorde a sus intereses. Por otra parte, según lo expresado, un plazo de noventa días, sería demasiado grande para los intereses de ese mismo consultante. ¿Cuál sería lo razonable para preservar los intereses de la Administración y de los usuarios?

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Asti)

SEÑOR SÁNCHEZ.- En el mismo sentido que el señor Diputado, quiero hacer una consulta sobre los plazos y las consultas vinculantes. Tenemos que ver cómo equilibramos la relación entre las necesidades que tienen los privados, debido a la dinámica del comercio, y las necesidades de la Administración para tener la capacidad de evacuar la consulta. Puede darse que la Administración no tenga las capacidades para evacuar las consultas, y por tanto el plazo exiguo que estaría más ajustado al dinamismo de comercio generaría un perjuicio para la Administración.

Yo me pregunto si quizás, procurando una mediación o un equilibrio, no habría que otorgar a la Administración la potestad de rechazar consultas, en la medida en que no tenga posibilidad de evacuarlas. Si yo acorto el plazo en el que la Administración se puede expedir, también debería establecer alguna regulación a efectos de que no ingresen más consultas de las que la Administración tiene la capacidad de responder en determinado tiempo. Considero que habría que buscar alguna solución en ese sentido a fin de que no se presione con muchas consultas que no se puedan responder y, por tanto, empiece a jugar el tema de los plazos; habría que tener un sistema de control de ingresos en ese sentido.

Digo esto pensando en voz alta, a efectos de prever algunas de esas regulaciones, porque me parece que ahí está el gran problema entre la capacidad de respuesta de la Administración y la demanda que pueda surgir desde los privados.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- Con respecto a la primera pregunta, brindar toda una explicación en cuanto a si exclaves sí o no, resulta difícil en pocos minutos, pero lo voy a intentar.

Desde el punto de vista doctrinario -olvidándonos de este Código Aduanero-, en la legislación actual hay toda una discusión en cuanto a si el puerto libre y el aeropuerto libre son exclaves o no. Mi posición personal -aunque soy consciente de que en esto no coincido con la posición del Poder Ejecutivo que leí en la versión

taquigráfica-, es que sí son exclaves. Sin perjuicio de ello, también tengo claro que hay control aduanero. Es decir que serían un tipo de exclave especial con control aduanero. Que yo los califique técnicamente como exclaves no quiere decir que sostenga que la Aduana no tiene potestades de control en esos ámbitos. Si lo sostuviera sería un error, porque la ley Nº 16.320 lo dice explícitamente. Esa ley se dictó unos meses después de la ley de puertos y aclara que no variaron las potestades de control de la aduana dentro del puerto. Es decir que aunque se sostenga que es un exclave o no, igual es muy difícil sostener que no hay controles dentro del puerto.

Desde mi punto de vista, si entiendo que hay controles dentro del puerto, ¿cuál es la situación y de qué forma hay que hacerlos allí? Hay que hacerlos de acuerdo con lo que está previsto, básicamente, en el artículo 2º de la ley de puertos, que es el que dice que la circulación es libre, sin permisos o autorizaciones previas.

Además, se debe tener en cuenta otro agregado que es bastante importante y es que cualquier control -olvídense de los controles aduaneros- se debe hacer para evitar un riesgo, que en particular en el caso de los controles estatales es el de una irregularidad; los controles dependen de las irregularidades que se puedan cometer.

Entonces, como en el puerto y en el aeropuerto libre no se generan tributos a la importación hacia adentro, los controles que hace la Aduana no son los mismos que en 18 de Julio y Ejido, o en el depósito de alguna empresa; son diferentes porque hay una situación jurídica distinta. La realidad es que en la práctica actual, con esas dos normativas, a pesar de que la mayoría de la doctrina privada entiende que son exclaves, se aplican controles con esos principios. Por supuesto que tenemos idas, venidas y algunas discusiones, pero la situación funciona de esa manera y bien, por lo que todos consideramos que se trata de una ventaja comparativa. Digo esto como introducción.

Podría agregar que, en realidad, la manera en que se utiliza el término exclave en el Código Aduanero uruguayo no es exactamente igual que a nivel internacional, lo que agrega más complicaciones a la discusión de este tema, pero no vale la pena entrar en eso.

Entonces, pensando en el enfoque que acabo de hacer con respecto a los artículos 3º y 7º, sinceramente creo que con los agregados que se pretenden hacer al Código Aduanero del Mercosur, entiendo que habría una afectación. ¿Por qué? Porque se trata de una zona aduanera primaria. De todos modos, se debe tener cuidado porque la Aduana, el Poder Ejecutivo o la otra parte de la doctrina que no está de acuerdo conmigo pero que es tan respetable con mi posición, sostiene que es un recinto aduanero, mientras que yo sostengo que es un exclave. Sin embargo, los dos coincidimos en que hay control aduanero. El tema es cómo se hacen los controles. En general, las dos posiciones coinciden en cuanto a que sea un recinto aduanero o un exclave los controles adentro del puerto y del aeropuerto libre hoy se hacen teniendo en cuenta que allí no se generan tributos y que, además, se deben hacer cumpliendo con la ley de puertos, básicamente con su artículo 2º.

Entonces, que el hecho de que esto quede comprendido en el artículo 3º, como zona primaria, desde mi punto de vista no es un mayor cambio. En definitiva, lo que hace el numeral 2 del artículo 3º es determinar que en el espacio llamado zona aduanera primaria, el Uruguay o el Estado uruguayo va a aplicar los artículos 2º y 3º de la ley de puertos. Es decir que vamos a aplicar estos mismos principios de control.

SEÑOR ABDALA.- Sin perjuicio de lo previsto en el Código.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- Sí. Me parece que el término "sin perjuicio" refleja que, además, hay otras normas del propio Código que refieren expresamente a esos espacios, por lo que había que incluirlo necesariamente.

Soy consciente de que en el tema de las competencias de la Aduana en la zona aduanera primaria, tengo diferencias con algunos colegas. Sinceramente, desde mi punto de vista, si uno analiza cuáles son las potestades que están enumeradas en el proyecto, que en lo fundamental se toman del Código Aduanero del Mercosur, con algunos cambios, aprecia que no se trata de grandes novedades. El literal a) del artículo 7º se refiere a "fiscalizar mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y personas" -lo que hoy sucede en el puerto; cualquiera que baja de Buquebús lo sabe- "y en caso de flagrante delito cometido por éstas, proceder a su detención, poniéndolas inmediatamente a disposición de la autoridad judicial competente". Esto último no está en el Código Aduanero del Mercosur sino que es una potestad nueva pero, en realidad,

tampoco es una novedad, porque si existe el arresto ciudadano en caso del flagrante delito, con más razón un funcionario público debería poder hacerlo; no entiendo que eso quite garantías a los particulares.

El literal b) expresa: "retener y aprehender mercaderías, medios de transporte, unidades de carga y documentos de carácter comercial o de cualquier naturaleza, vinculados al tráfico internacional de mercaderías, cuando corresponda, dando cuenta inmediatamente a la autoridad judicial competente", y esto también sucede hoy en día y es potestad de control de la Aduana dentro del puerto. No se puede configurar contrabando dentro del puerto, pero si hubiera una tentativa de contrabando allí y alguien tuviera las cosas prontas para tirarlas por arriba del alambrado sin pagar impuestos, hoy la Aduana las podría retener y a nadie le sorprendería.

Ese literal c) se refiere a "inspeccionar depósitos, oficinas, establecimientos comerciales e industriales y otros locales allí situados". Eso ocurre hoy en día. La Aduana tiene un control al día o informático, de los stocks de los depósitos y cada tanto hace auditorías e inspecciones de control. No creo que ninguna de las disposiciones que figuran en este artículo impliquen aumentar las potestades de control de la Aduana. Además, habrá que seguir interpretando este artículo 7º, conjugándolo con los artículos 2º y 3º de la Ley de Puertos y con las otras disposiciones que refieren, básicamente, a flexibilizaciones y trámites que hay que realizar.

Respecto al plazo de las consultas previas coincido plenamente con el planteo. Cuando digo que 90 días me parece mucho lo hago de manera consciente; la idea no es embretar a la Aduana.

Yo soy abogado de la Asociación de Despachantes de Aduana del Uruguay, hace muchos años que estoy en esto. Por mi trabajo tengo la suerte de estar en contacto prácticamente a diario con la Aduana en lo que refiere a elaboración de procedimientos, sobre todo los que se realizan para control de las operaciones formales. Ahí nosotros tenemos una activa participación y un muy buen diálogo. Ellos me han enseñado a poder ver y entender cómo se ve el mismo problema sentándose del otro lado de la mesa; eso es parte de la buena relación que tenemos.

Intento no hablar solo de la visión privada y simple, primero, porque la Aduana es un organismo público de mi país y los intereses que defiende son, teóricamente, los de todos y así lo siento. Segundo, creo que una buena y eficiente Aduana defiende al comercio formal. Por lo tanto, lejos estoy de verlo y de proponer algo que pueda servir a la gente que quiere actuar mal o con viveza criolla.

Por eso hacía mención a un plazo de 10 o 15 días. Sinceramente, creo que 15 días hábiles es un plazo que no sé si lo pueden cumplir hoy para que fuera una Aduana eficiente. Reitero: hace muchos años que estoy trabajando en estos temas y, cosas que antes eran impensables, en la actualidad no lo son. Por ejemplo, que un despacho de una importación demorara una semana era el mínimo; hoy, eso es impensable. La Aduana ha tenido que acomodar el cuerpo, sus estructuras, etcétera, para que así funcione

Como todos queremos una Aduana eficiente creo que esta va a tener que hacer un esfuerzo para poder lograrlo.

Además, el tema de las consultas vinculantes es importante no solo como instituto genérico; sobre todo, en el comercio internacional, hay que tener en cuenta la transparencia y la previsibilidad de la actuación de las aduanas. Hay que pensar que en el comercio internacional actúa gente que trabaja en muchísimos países al mismo tiempo, lo que es muy importante. El hecho de que una aduana y más aun una de Sudamérica sea predecible en su actuación es un valor agregado importantísimo. Entonces, me parece que tener eso sería un buen gol. No estoy proponiendo un plazo de 5 días; por eso hablaba de 15 días.

Respecto a limitar las cantidades no creo que haya lluvia de consultas, pero podría haber una solución posible con la normativa actual. Hoy hay un sistema de consultas, pero no es un sistema vinculante, con un plazo. Existe y además está el derecho de petición establecido en la Constitución. Pero hay que tener un plazo para que realmente sea un instituto eficiente.

Voy a decir algo de lo que hemos hablado muchas veces. Entre la Asociación de Despachantes de Aduana y la Aduana teníamos redactado un proyecto de consulta vinculante. Allí, lo que se proponía era establecer una tasa o tributo por consulta, porque se trata de un servicio jurídico que estaría dando el Estado para que no se consulte cualquier tontería. Por supuesto que no hablo de una tasa muy alta, porque de esa forma se estaría limitando el acceso a la consulta, pero de esa manera se limitaría. En realidad, ya hay una disposición que

establece que la Aduana puede cobrar los informes técnicos. Creo que hay instrumentos para lograr lo que estoy seguro que todos queremos.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido un placer recibirlo y agradecemos su visita. Seguramente estaremos en contacto y reitero la posibilidad, si quiere, de enviar algo por escrito.

Muchas gracias.

SEÑOR GONZÁLEZ BERRO.- Gracias a ustedes.

(Se retira de Sala el doctor Raúl González Berro)

(Ingresa a Sala una delegación de la Terminal de Cargas del Uruguay)

SEÑOR PRESIDENTE.- Damos la bienvenida a la delegación de la Terminal de Cargas del Uruguay, integrada por su Presidente, el ingeniero Bruno Guella, el Gerente de Operaciones, señor Silvio Illarietti, la Asesora, doctora Flavia Figueredo y el Asesor, señor Leonardo Couto.

Agradecemos su presencia y, en primer lugar, queremos pedir disculpas porque hace rato que esperan. Fuera de la versión taquigráfica, les comentaba que se nos fue un poco más larga la primera visita en cuanto a su exposición y a las preguntas que realizamos.

Como ustedes saben estamos comenzando a tratar un proyecto de ley bastante complejo que refiere al nuevo Código Aduanero y, naturalmente, como es estilo de la Comisión, luego de la presentación correspondiente al Ministerio de Economía y Finanzas y al señor Director Nacional de Aduanas comenzamos con las invitaciones para conocer el punto de vista de los actores vinculados directamente al tema aduanero, de puertos, etcétera. Por lo tanto, para nosotros es muy importante que ustedes se refieran al tema. Sabemos que conocen el proyecto, nos consta que antes de ingresar al Parlamento todos estos actores, de una u otra manera, participaron dando sus opiniones y por ello quisiéramos conocerla.

SEÑOR GUELLA.- Agradecemos la invitación, es un gusto poder compartir con ustedes este ámbito y dejarles nuestro mensaje o punto de vista sobre el asunto.

Quisiera hacer una precisión; soy el gerente general de la empresa.

El origen de cómo llegamos aquí tiene que ver con la ratificación por parte de Uruguay en la Cumbre de Foz de Iguazú en 2010, de la decisión 27/2010 del Consejo del Mercado Común que refiere al Código Aduanero del Mercosur. Ese es el marco de referencia. En función de los pasos que Uruguay se comprometió políticamente a avanzar es que se fue profundizando el análisis de sus implicancias.

En cuanto al Código Aduanero uruguayo, esto responde a una actualización a lo que son las tendencias mundiales. Uruguay, hasta el momento, disponía de un Código que estaba escrito para otros tiempos. El mundo ha avanzado, el comercio internacional se ha ido redefiniendo y vemos con buenos ojos la iniciativa de buscar actualizar eso a lo que es la forma en la cual hoy se maneja el mundo de los negocios. Esto incluye la adecuación a la Convención de Kyoto, etcétera.

Creemos que es muy saludable el hecho de que, cada tanto, el país busque adecuarse a lo que son las tendencias mundiales. Allí surgen distintos elementos. El Código Aduanero vigente no considera la figura del agente de cargas como un actor relevante, incluso a los efectos aduaneros. Hoy por hoy, no se realiza ninguna operación a nivel de comercio internacional sin la participación de un agente de carga. Ese tipo de cosas son las que hacen que sea saludable revisar y readecuarnos.

El Código Aduanero uruguayo, si uno lo analiza línea a línea, siempre puede tener elementos mejorables o adaptados. Todo es perfectible. Quisiera poner un ejemplo. Cuando una empresa uruguaya presta servicios logísticos a una empresa global, en general una empresa del exterior, uno recibe instrucciones de forma remota y presta servicios desde aquí hacia el mundo. El artículo 20 hace referencia al rol del despachante de aduana y, de alguna forma, eso obligaría a que este tenga que facturar sus servicios directamente a la empresa

del exterior. Por ese servicio que la empresa del exterior contrató en Uruguay, podría recibir dos servicios, el del operador logístico en Uruguay que le dio el servicio y, a su vez, el del despachante de aduana. A nivel mundial, la tendencia es la de consolidar: que el operador le brinde el servicio integral. Si uno pone en la balanza, el saldo es ampliamente positivo en cuanto a la readecuación que se está planteando.

La premisa fundamental en el nuevo Código Aduanero es intentar salvaguardar los instrumentos que Uruguay tiene hoy. Acá estoy haciendo referencia explícita al marco legal de puerto y aeropuerto libre, de modo de aportar seguridad jurídica para poder mantener la situación operativa hasta el día de hoy. Lo contrario supondría cambiar las reglas de juego. Voy a poner un ejemplo. Nosotros, como concesionarios del Aeropuerto, lo recibimos en concesión bajo ciertas reglas, entre las cuales está la facultad de poder operar como puerto libre. Obviamente, cualquier cambio que exista en Uruguay y que vaya en contradicción a eso, de alguna forma, para nosotros existe una afectación comercial directa por cuanto no son las pautas con las cuales iniciamos nuestra actividad. Por supuesto que nos interesa mucho que se haga todo lo posible por salvaguardar eso. A tales efectos, específicamente en lo que refiere a los temas aduaneros que hacen al funcionamiento del puerto libre, existió un grupo de expertos en estos temas que trabajó mucho para tratar de proteger ese marco legal. Lo que se logró es muy satisfactorio. No vemos que hoy esto comprometa seriamente el funcionamiento de los puertos libres, todo lo contrario. Existen explícitamente varias referencias que a lo que apuntan es a tratar de blindar eso que Uruguay ya tiene. Si hay un tema que en nuestro país no está en discusión es, justamente, lo que representa como oportunidad el régimen de los puertos y aeropuertos libres. A veces uno lee por ahí que Uruguay con esto está en peligro, es vulnerable. Me gustaría hacer una referencia en cuanto a la vulnerabilidad. Cuando uno da servicios logísticos desde Uruguay al mundo, implica participar de flujos comerciales de mercaderías que quizás no son originadas en nuestro país y no tienen como destino Uruguay; es decir, estamos en la cadena logística, somos un eslabón. Esto significa que no somos el punto final ni el punto inicial y, por lo tanto, aguas arriba y aguas abajo pasan cosas.

Cuando hay una mercadería que va destinada a un país, por ejemplo, de la región, la vulnerabilidad existe; esa mercadería va a ingresar a ese país de destino y va a ser interpretada conforme a lo que las autoridades de ese país entiendan. Esto es, en total cumplimiento de los acuerdos, protocolos o reglamentos que se hayan definido a nivel regional, pero muchas veces sabemos que no es esa la única variable que se considera. Entonces, cuando se habla de vulnerabilidad creo que está directamente relacionada con el hecho de que somos un eslabón de la cadena y siempre somos dependientes de lo que pase en el punto de destino y si allí hay algo que no les gusta o no les convence, van a hacer lo que les parezca y es poco lo que podemos hacer. Entonces, desde ese punto de vista, me pregunto cuál es la vulnerabilidad de la que estamos hablando. Nosotros no vemos que esto sea un obstáculo y que nos haga más vulnerables; más bien lo contrario: lo que busca es seguir ciertos lineamientos a nivel Mercosur y adaptarlo a una realidad uruguaya en donde nuestro país, antes de ese nuevo código aduanero del Mercosur ya disponía de ciertos regímenes que ha decidido proteger.

Me gustaría realzar la importancia que tiene esto en los ámbitos de negociación bilateral entre los países. Cada vez que los negociadores uruguayos participan en instancias, a veces hay que ceder en ciertas cosas y nos consta que existe conciencia en esto. La idea es que esto no termine siendo una moneda de cambio cedida a cambio de otras cosas que quizás no tienen que ver con esto.

Este es el marco general y nuestra visión sobre el proyecto de ley que está bajo estudio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Pedimos disculpas a la delegación por la demora, pero la visión del abogado que compareció antes, hizo centro en un asunto importante para ustedes y que está directamente vinculado al interés de vuestro giro comercial. Me refiero al tema del puerto libre. Por lo tanto, aprovechamos para formularle unas cuantas preguntas respecto a la redacción: qué riesgos había si se preservaba y qué certezas jurídicas eventualmente podrían quedar vulneradas. La opinión que nos dio es similar a la de ustedes en el sentido de que se trata de una redacción atinada en el marco del código nacional, vinculado al código Mercosur; de manera que creo que los colegas tienen bastante claro este tema.

Para nosotros es muy importante la opinión de nuestros invitados; por eso los hemos convocado y les agradecemos la presencia y la claridad de su planteo. Adelanto que vamos a seguir vinculados, porque este es un tema extremadamente complejo y quizás en el futuro podamos requerir sus aportes vía mail, por escrito o directamente convoquemos a otro encuentro para seguir avanzando en este tema.

SEÑOR GUELLA.- Con gusto quedamos a disposición de los Diputados para cualquier otra consulta o contacto que se quiera hacer; muchas gracias.

(Se retiran autoridades de la Terminal de Cargas de Uruguay.- Ingresa una delegación de la Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay, CATIDU)

SEÑOR PRESIDENTE.- La Comisión de Hacienda da la bienvenida a los representantes de la Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay, señor Mauro Borzacconi, Presidente, y doctor Pablo Labandera, asesor.

Como ustedes saben, estamos abocados al tratamiento de un nuevo Código Aduanero, con las complejidades que tiene y, como es de estilo, esta Comisión asesora de la Cámara de Representantes ya recibió la información necesaria por parte del Ministerio de Economía y Finanzas y de la Dirección Nacional de Aduanas, por lo que ahora estamos molestando a distintos actores que tienen que ver con el tema: para nosotros es muy importante la opinión que nos puedan dar respecto al proyecto en cuestión. Seguramente ustedes ya lo conocen, porque por lo que se nos ha dicho desde el Poder Ejecutivo, ha habido bastante intervención de los actores vinculados a la temática.

Por lo tanto, corresponde ceder la palabra a la delegación para que nos proporcione su punto de vista.

SEÑOR BORZACCONI.- Muchas gracias por la invitación.

Para nosotros es importante manifestar nuestra visión sobre el Código Aduanero. Personalmente, voy a hacer una breve introducción diciendo que hemos leído la propuesta y en rasgos generales estamos conformes con su contenido, en la medida en que supone un importante avance.

En cuanto a sus particularidades, preferiría que haga uso de la palabra el doctor Labandera, quien es el especialista en la materia.

SEÑOR LABANDERA.- Reitero el agradecimiento por recibirnos en este ámbito.

Para no extender demasiado la reunión, voy a hacer una serie de consideraciones generales muy breves sobre el código en general y después me voy a remitir —de acuerdo con nuestro análisis interno- a lo que corresponde al transporte carretero.

Para nosotros este código implica un avance sustancial desde el punto de vista técnico, ya sea en el plano terminológico, como en lo que refiere a la adecuación a las buenas prácticas internacionales. Hay que tener en cuenta que en el momento de la redacción se tomó el modelo de la normativa vigente más difundida a nivel internacional que contiene esas mejores prácticas. Por tanto, de por sí nos parece una ventaja y una situación virtuosa modificar una norma que es del año 1984, donde había una realidad del comercio internacional completamente diferente a la que existe hoy, e incorporar en un solo cuerpo normativo todo el sistema represivo y contencioso aduanero, que es del año 1964, con lo que eso implica teniendo en cuenta todo lo que ha cambiado hasta el día de hoy.

Desde nuestro punto de vista este código tiene una serie de ventajas así como algunas circunstancias que nos parecen, no sé si cuestionables, pero al menos analizables con cierto cuidado. Como decía, introduce una adecuación terminológica que no es menor. En la parte operativa hoy en el mundo se trabaja de determinada manera, pero en Uruguay lo estábamos haciendo de forma completamente distinta. En ese sentido, la creación de diferentes zonas de control -primaria, secundaria y de vigilancia aduanera especial- no hace más que colocarnos en un pie de igualdad con el resto del mundo.

A uno le podrá gustar o no las facultades mayores o menores de control que las administraciones aduaneras van a tener en esas zonas de vigilancia, pero también hay que reconocer que después del 11 de setiembre y de todos los episodios posteriores, la participación de las aduanas en esas zonas se ha incrementado y tiene hasta cierta lógica. El problema es que ello implica modificar algunos conceptos, inclusive desde el punto de vista de la cultura jurídica nacional, bastante importantes. Sin perjuicio de que hay otras situaciones a marcar, a mí me gustaría concentrarme en las dos que han generado en la práctica —por lo menos para los que estamos en

esto- mayor discusión. Una tiene que ver con si perviven o no los regímenes de puerto, aeropuerto libre, depósito de vista portuario y zona franca, y en caso de que así sea bajo qué condiciones; y la otra se vincula directamente con las facultades de control y fiscalización que tienen las administraciones aduaneras o que reciben como consecuencia de la aprobación de las normas en esos ámbitos.

Con respecto al primer tema, creo que el proyecto CAM -Código Aduanero del Mercosur- y el proyecto de Carou, que remitió el Poder Ejecutivo, no se pueden mirar si no es en forma asociativa; son necesariamente complementarios. La intención del Carou —seguramente lo conversaron con las delegaciones anteriores- en muchos de los temas que se plantearon, y en este en especial, fue mitigar o tratar de solucionar las posibles inconsistencias jurídicas que se iban a generar o que se presumía se podían generar con respecto a estos dos regímenes de excepción, como son puerto, aeropuerto y zona.

Creo que tal cual quedó redactada la norma del Carou, ya de por sí, permite mantener los estatutos de puerto y aeropuerto libre, zonas y puerto. Sin perjuicio de eso, considero que hay argumentos de corte netamente jurídicos que permiten sostener esa posición.

Sin extenderme demasiado, quiero señalar que cada vez que se genera un conflicto de normas —en este caso una posterior, como sería la aprobación del CAM o del Carou, con una norma anterior como serían las leyes de puerto, la que remite al estatuto de puertos, al aeropuerto libre, etcétera- hay que resolverlo de alguna manera. El principio general es que una norma posterior deroga la anterior. Siguiendo ese razonamiento, el CAM o el Carou derogarían automáticamente la ley de puertos o la ley que remite al aeropuerto libre. Sin embargo —en esto hay consenso absoluto a nivel nacional e internacional- esa situación se da siempre y cuando la norma anterior no sea especial. La ley de puertos y la norma que remite al aeropuerto es claramente una ley especial versus una norma general; por definición, es un código marco, como son cualquiera de los dos códigos que se aprobarían, tanto CAM como Carou. En este caso estaría primando —no creo que haya posibilidad de discutirlo jurídicamente; acá no hay dos bibliotecas- la normativa especial por sobre la general. Por ese motivo, tal cual están redactadas las normas en materia de puerto y aeropuerto libre, es clara la pervivencia de los regímenes; sin perjuicio de eso, en el caso de que se planteara la controversia al respecto, existen elementos jurídicos que permiten sostener claramente esa posición.

Con respecto a las facultades de control, las normas aprobadas solo a nivel del CAM implican claramente un incremento en las facultades de control que tienen las administraciones aduaneras en esa zona primaria, por ejemplo, el Puerto de Montevideo. Es más: esas normas aprobadas a nivel del CAM, que son una copia casi textual del Código Aduanero argentino, tienen una lógica en la República Argentina. En ese país la aduana se llama policía aduanera. El que tenga esas facultades de control exorbitantes para nosotros, para lo que es nuestro sistema jurídico, no debería sorprender. El tema es que de aprobarse únicamente el CAM, tal cual viene redactado, sin mitigar esa situación, sería contradecir la normativa vigente en materia de contencioso represivo aduanero. La iniciativa del Poder Ejecutivo de remitir en el Carou normas correctivas, en la medida en que se introducen esas modificaciones y esas exigencias, mitigando las normas del CAM, concretamente en dos situaciones, como aquella que le otorgaba en la zona primaria preeminencia a la autoridad aduanera por sobre el resto de las autoridades públicas, incluido el Poder Judicial y aquella que permitía la detención de transporte de mercadería, inclusive de personas sin tener que comunicar inmediatamente a la autoridad judicial, resulta una situación elogiable en lo que hace a la redacción del Código. Si se aprobara únicamente el CAM, en este caso sí tendríamos un problema serio, pero en la medida en que el Carou lo contiene de esa manera, se soluciona. La pregunta que hay que hacerse —por lo menos es la que yo me hice- es qué pasa si se aprueba el CAM después del Carou. Es decir, ¿no estaría derogando por ese principio de ley posterior deroga la ley anterior? Creo que serían complementarias. Si se hace el análisis jurídico de lo que implica la derogación expresa o tácita a nivel del Código Civil uruguayo, se puede llegar perfectamente a la conclusión de que una norma no derogaría a otra, sino que conviviría aquella parte derogada y la parte que no fue derogada, porque implica un mayor beneficio y control a favor del administrado. Estas son las consideraciones generales con respecto a estos dos puntos que son los más relevantes y destacables.

Concretamente, en el tema del transporte, el CAM introduce una modificación, que de tomar vigencia únicamente este código, sí sería contraproducente para el estatuto actual del transporte carretero. Se crea una nueva infracción, que es una especie de diferencia en el tránsito al momento de la descarga, que hoy no existe como tal. Por ejemplo, en el tránsito, que es la operación mayoritaria en la cual se desarrolla el transporte de carga carretero, por una ficción jurídica, la mercadería permanece en una especie de ámbito o burbuja de extraterritorialidad, sometida a determinados controles aduaneros. Y por no estar sometida a ningún tipo de

impuestos, no tributa, con lo cual las posibilidades de pérdida de renta fiscal en relación al tránsito, en la medida en que exista inconsistencia en la declaración, se limita muchísimo. De la Suprema Corte de Justicia para abajo, los tribunales tienen admitido que la única hipótesis de contrabando de tránsito es cuando existe prueba fehaciente de que se ha tratado de introducir a plaza en forma irregular la mercadería; es decir, si me agarran bajando cajas después de haber cortado los precintos. Cualquier otra inconsistencia o diferencia —por ejemplo, si yo dije que había cien cajas y había ciento dos o noventa y ocho-, en la medida en que la operación no tributa, no estaría generando pérdida de renta fiscal y, a lo sumo, podría admitir la posibilidad de iniciar un procedimiento aduanero para detectar el origen del error y nada más.

En ese punto, el CAM implica un retroceso. ¿Por qué? Porque copiando la legislación argentina, tiene en cuenta el Agente de Transporte Aduanero, ATA, que en Argentina es obligatorio y se les exige un plus de responsabilidad, como sucede acá con los despachantes de Aduana. En Uruguay, el agente de transporte no es obligatorio. Por lo tanto, no parece razonable exigir, como lo hace el CAM, un plus de responsabilidad con respecto a la declaración que se realiza en el transporte. Entonces, como les decía, recogiendo esa realidad -esto se copió del Código Aduanero Argentino, prácticamente con puntos y comas-, se establece una nueva infracción cuando hay una diferencia en la descarga, de más o de menos. El Carou modifica esa norma, de manera virtuosa, y permite -no así el CAM- que el transportista pruebe a la Administración o a la autoridad jurisdiccional correspondiente que existió algún eximente de responsabilidad, como puede ser el caso fortuito, fuerza mayor o alguna otra causa similar. De esa manera o vía la documentación correspondiente, puede probar que el error que generó esa diferencia que se constató al momento de la descarga no es atribuible a él como transportista.

Esto está ayudado porque el Carou se aleja, por lo menos parcialmente, del sistema de responsabilidad objetiva del régimen aduanero actual —es otro de los elementos que me parece importante destacar- y permite el manejo de instrumentos jurídicos como el que mencionaba recién, es decir, los eximentes, que hoy, lamentablemente, salvo el buen criterio de una serie de tribunales, no se considera pertinente. De ese modo, permite introducir una veta de subjetividad positiva.

Lo que no parece razonable -esta es una de las contras que hay que mencionar con respecto al Carou- es que ese régimen de responsabilidad subjetiva se consagre en forma parcial. Del elenco de infracciones se escogen dos, concretamente, la diferencia y la contravención, y con respecto a ellas se mantiene un régimen de responsabilidad objetiva. El resto de las infracciones pasa a un régimen de responsabilidad subjetiva. En realidad, la contravención puede ser más discutible, pero no existe ninguna diferencia ontológica que permita decir que a una le corresponde un régimen de responsabilidad objetiva y al resto uno de responsabilidad subjetiva. Sinceramente, no veo ningún argumento razonable que permita sostener eso. Para mí, es una norma cuya justificación no comprendo.

Hay mucho más para mencionar, pero dejo por aquí mi exposición. Quedo a disposición de los señores Diputados para contestar las preguntas que deseen hacer.

SEÑOR ABDALA.- Con respecto al puerto libre, que es un tema bien interesante, básicamente, el doctor Labandera fundamentó su tranquilidad en cuanto a que no se vería afectado el régimen por el principio de que las normas generales no derogan las normas especiales. Está bien; si bien la derogación de las normas posteriores opera sobre las anteriores, sin embargo, no ocurre así cuando la norma anterior establece preceptos con carácter especial.

Mi pregunta es si solo con esa constatación estamos tranquilos. Cabría preguntarse —lo pregunto, no lo afirmo, porque no soy especialista en estos temas— qué tan especial es con relación a esto la Ley Nº 16.246. Todos asumimos que consagra el régimen de puerto libre, pero no lo define textualmente; simplemente, en el artículo 2º, establece un concepto bastante genérico. Por ejemplo, el Tratado de Asunción, con respecto al Mercosur, establece la libre circulación de mercaderías y de factores de producción y demás, pero la realidad se encarga de demostrar que esa libertad está bastante lejana de la voluntad legislativa. Entonces, mi pregunta es si en el futuro, cercano o lejano, en función de la evolución de la interpretación del derecho, de la jurisprudencia y de la doctrina, eventualmente, esto podría derivar por otros caminos en términos de establecer restricciones graduales que en la práctica se vayan concretando y sedimentando un concepto que para el país ha sido muy importante establecer y desarrollar y que tanto provecho nos ha generado.

Entiendo que estamos en el plano de la armonización de las normas jurídicas. No he leído el Código Aduanero del Mercosur, no está en esta Comisión; sí hay en este proyecto algunas disposiciones bastante concretas y drásticas, y no digo que eso esté mal. Me preocupa que solo tengamos como fundamento ese principio de derecho que nadie desconoce y que no surja de la interpretación literal. A mi juicio, nos daría más tranquilidad si quedara a texto expreso, tanto en la norma internacional como en la de derecho interno, que el puerto libre sigue vigente en todos sus términos, no ya solo desde el punto de vista de las exenciones tributarias, sino de la libre circulación efectiva.

SEÑOR LABANDERA.- Quizás fue una omisión de mi parte. Yo marcaba el argumento de la aplicación de los principios en los conflictos normativos como un argumento subsidiario, pero creo que el primer argumento es el tenor literal de la norma.

Agradezco la pregunta; esa es una duda que comparto. La norma de carácter internacional aprobada, como el CAM, claramente no recoge —porque claramente no quiso recogerlo- el reconocimiento del estatuto de puerto libre. Eso generó incertidumbre, y creo que hasta el día de hoy la sigue generando. Creo que con la norma que se proyecta en el Carou se buscó reafirmar algo que por lo menos para la legislación uruguaya es claro; inclusive, si el día de mañana se respeta el derecho, también a nivel comunitario serían normas claras. El problema es que no siempre se aplican las normas como uno quisiera. Argentina es el ejemplo típico en este sentido. ¿Por qué? Porque desde el punto de vista técnico, el Código Aduanero Argentino es excelente, es un modelo a nivel internacional; sin embargo, en muchas ocasiones, los que aplican ese código, lo desconocen de manera flagrante.

Sinceramente, nadie puede asegurar que mañana la AFIP argentina o la Justicia argentina compartan en todos sus términos esta situación.

En un esquema en el cual el derecho se aplique correctamente, no debería haber ningún problema. No puedo afirmar más que eso.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos muchísimo la participación de nuestros invitados.

Seguiremos en contacto.

(Se retira de Sala la delegación de la Cámara de Autotransporte Terrestre Internacional del Uruguay)

(Ingresa a Sala una delegación de representantes de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso -couriers-, Audese)

SEÑOR ASTI.- Quiero saber si acordamos enviar la versión taquigráfica de esta sesión a la Comisión de Asuntos Internacionales, por todo lo que tiene relación con el tratamiento que ellos harán del Código Aduanero del Mercosur.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ellos participaron en la primera reunión; en esa instancia acordamos enviarles las versiones taquigráficas y, a partir de ese momento, lo estamos haciendo regularmente.

La Comisión de Hacienda da la bienvenida a los Directores de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso -Audese-, señores Mauro Rivas, por DHL Uruguay; Gabriel Arambillete, por Fedex Uruguay; y Magdalena Andrade, por Netbox.

Como saben, estamos abocados al tratamiento del nuevo Código Aduanero, con las complejidades que tiene. El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Economía y Finanzas, y de la Dirección Nacional de Aduanas, ya nos hizo su presentación, y también queremos escuchar a todos los actores involucrados en la temática.

SEÑOR RIVAS.- Tendríamos mucho para plantear ante un título tan amplio como el de "Código Aduanero", cuando representamos compañías que están en Uruguay hace más de tres décadas y son las entidades que representan a multinacionales que están presentes en más de doscientos países, en algunos de los cuales el comercio exterior tiene otra dinámica y hay un montón de prácticas que

envidiamos. Pero para no abarcar tanto y terminar siendo vagos conceptualmente, nos ceñiremos estrictamente al artículo 20 del proyecto, a través del cual se regula cómo se debe vincular la figura del Despachante de Aduana con un tercero que no sea estrictamente el dueño del embarque o -por decirlo de otra manera- el importador y se impone una serie de restricciones que, a nuestro juicio, quitaría al comercio una dinámica lógica que hoy tiene.

Hay un "incoterm" -que es mundial; no lo inventamos en Uruguay-, cuya sigla en inglés podría ser DDP, "Delivered Duty Paid", que significa que todos los embarques que son contratados en cualquier país del mundo tienen que entregarse por cuenta y orden del transportista con todos los derechos aduaneros pagos porque así fue el convenio entre ambas partes. Esto no sería practicable si no puedo contratar a un Despachante de Aduana porque estoy representando al embarcador de Estados Unidos o de cualquier país de Europa o del mundo y en función a su contratación original estoy haciendo el despacho en Uruguay. Según lo que reza este nuevo artículo, yo no podría hacer esta transacción comercial. Lo que tendría que hacer es contratar en forma directa a mi cliente en Uruguay.

No creo que esto sea un gran aporte para la visión -que seguramente todos compartimos- de un Uruguay que, por su posición geográfica y por su inversión en infraestructura, se empiece a erigir como un lugar y un centro logístico tremendamente relevante; ya que eso implica un montón de cosas, entre otras, no tener retrocesos con relación a este punto en particular, que es parte de las prácticas modernas de cualquier país en términos de comercio internacional.

Por ahí viene nuestra inquietud, para no empezar a hablar de temas que serían tremendamente amplios como, por ejemplo, que nuestra actividad ni siquiera está claramente reglamentada, después de más de treinta años de haber sido creada. Este comentario es muy vago. Pensamos en traer muchas hojas con propuestas, pero finalmente trajimos un memorando que es claro y apunta exclusivamente a lo que me referí anteriormente.

SEÑOR ARAMBILLETE.- El Código Aduanero, en muchas áreas, constituye un gran avance para el país con respecto a lo que existe hoy. Sin embargo, tiene algunas carencias de diferente índole. No queremos dedicar demasiado tiempo a enfocarnos en este artículo, que podría parar o dificultar mucho toda la operación no solo de los couriers, sino de toda la cadena logística de Uruguay. Por eso, trajimos el memorando, donde hay un análisis bastante formal sobre de qué manera se podría garantizar lo que este artículo pretende, sin impedir la contratación de los Despachantes de Aduana por parte de terceros, que en este caso somos nosotros, pero que el día de mañana podría ser un operador de logística, un agente de cargas o cualquiera de los otros agentes similares que hay en este negocio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Han anunciado que nos van a dejar un memorándum, lo cual nos ayudaría a ordenarnos; lo podríamos analizar y, en caso de que sea necesario, podríamos volverlos a convocar o a comunicarnos con ustedes vía e- mail para sacarnos las dudas y seguir avanzando en el perfeccionamiento del proyecto.

SEÑOR RIVAS.- En las tarjetas que entregamos a la Secretaría están las vías de contacto.

SEÑOR MUJICA.- El artículo 20 ya fue mencionado por otros agentes. Entiendo que este artículo intenta evitar asociaciones de Despachantes de Aduanas con otros intervinientes en la mecánica. Supongo que eso tiene que ver con varios hechos. Por un lado, porque al Despachante de Aduana se le está pidiendo que colabore con la actividad aduanera en otras partes del mismo Código. Además, supongo que se quiere que haya una cierta contraposición de intereses entre todos los que intervienen en una operación de este tipo. También supongo que la concentración de agentes no es la misma en los distintos capítulos. La cantidad de Despachantes de Aduana que actúan en el mercado no es la misma que la de agentes de carga. Si no se prohibieran las asociaciones podría suceder que un agente de carga monopólico u oligopólico creara su propia oficina de Despachantes de Aduana, y prácticamente generara un cuello de botella en toda la operativa. Es una hipótesis.

La sugerencia que plantean tiene que ver con la posibilidad de asociación entre Despachantes de Aduanas y couriers, o bien con la posibilidad de que couriers genere su despacho de aduana. Pregunto si esta sería la presunción.

SEÑOR RIVAS.- El punto es poder mantener las condiciones comerciales actuales, en las que puedo libremente contratar un Despachante de Aduana por cuenta y orden de un embarcador o del propio destinatario, si es que tuviese el servicio en mi portafolio. Entiendo la contrapartida que enfoca el Diputado Mujica en términos del impacto social que podría tener al haber un montón de Despachantes de Aduana que podrían tener parte de ese trabajo que yo concentro en un solo actor. Nos estamos debiendo un contacto con la Asociación de Despachantes para profundizar esa inquietud, pero creo que no es necesario legislar en este tema; perfectamente lo podría convenir con la Asociación de Despachantes, si se tratara de una inquietud. Pero no podemos, a nuestro humilde juicio, eliminar la viabilidad y la práctica legal -seguramente empiecen a inventarse mecanismos- de un Código que es un término de comercio mundial. En efecto, esa sería una de las consecuencias inmediatas de este artículo cuando entre en vigencia. Esto es a lo que me refería anteriormente con la condición de "Delivered Duty Paid", o sea "entréguele al consignatorio esta carga con todo absolutamente pago". Como el artículo está sujeto al pago de impuestos en el Uruguay, hay que tener la intervención de un Despachante. Hoy, en términos de couriers, esta es la mayor ocurrencia de contratación de servicios

También podría -acá estoy siendo super especulativo y no tengo ninguna base como para afirmar esto- tener alguna contrapartida en algunos documentos firmados con algunos bloques o países en particular, que nos abolirían la posibilidad de hacer lo mismo hacia el exterior. Voy a mencionar el caso de una compañía que ahora está sufriendo un poco por el tipo de cambio, pero que sigue intentando exportar grifas -cliente de Fedex-, que se llama Medea S.A. Normalmente les contratan las compras con este código incoterm que es DDP. En particular, su gran mercado son los Estados Unidos. Han hecho inversiones enormes, tienen una calidad gigantesca, de otra forma no podrían haber accedido a ese mercado, pero no podrían vender si a las grandes cadenas no les pudieran entregar dentro de su "warehouse", y eso incluye haber pasado la aduana. Esto es en ambas direcciones. Y digo Estados Unidos porque me parece una economía muy representativa, pero podríamos estar hablando de las maquilas en Centroamérica, de Europa o África, porque hoy esta compañía en particular que se me ocurre como ejemplo, opera en el mundo entero. No creo que quedemos bien parados en esta imagen tan excelentemente mostrada hasta hoy, que tiene que ver con que somos un país dinámico y moderno en términos de servicios logísticos. Estos detalles -y esto es opinable- podrían desposicionarnos en ese camino que es tan estratégico.

SEÑOR ABDALA.- La objeción se condensa en el numeral segundo, en esa inhibición que establece. Básicamente, lo que se estaría excluyendo es la posibilidad de que ustedes pudieran contratar en forma permanente al despachante para realizar su actividad. ¿Es así?

SEÑOR RIVAL-. Sí, en forma permanente y puntual.

SEÑOR ABDALA.- La modificación implicaría eso: excluir una posibilidad que hoy es legal, que existe y funciona en términos de establecer una inhibición en este numeral segundo que ya los obligaría en cada operación a hacer una contratación especial.

SEÑOR ARAMBILLETE.- A nuestro entender, según ese artículo ni siquiera podríamos hacer una contratación especial, que es lo que alguno de los actores hace actualmente; lo que dice es que se está inhibido.

SEÑOR SÁNCHEZ.- El numeral 1 del artículo 20 expresa que "El Despachante de Aduana no podrá constituir ni adquirir participación en sociedades, ni contratar con empresas transportistas nacionales o internacionales [...]", que creo que es lo que se está objetando. Si bien el numeral 2 se refiere al ejercicio de la profesión de Despachante de Aduana, me parece que lo que está planteado es que, por ejemplo, un transportista no pueda contratar a un Despachante de Aduana para hacer los trámites de despacho de una mercadería. ¿Esa es la objeción que ustedes están planteando?

SEÑOR ARAMBILLETE.- Exacto. En el numeral 1 figura eso y creo que es más claro en cuanto a que, inclusive, no solo no se podrían hacer contrataciones a largo plazo sino que tampoco podríamos brindar ese servicio en el caso de un envío particular. Sin embargo -como decía Mauro Rivas-, hoy eso es un "incoterm" y quienes cerraron el negocio, en un momento en el que los transportistas no estábamos -es decir, el que envía y el que recibe- decidieron hacerlo usando ese formado de comercio

internacional. Entonces, cuando nosotros recibimos el envío ya viene con el pedido de hacerlo con los impuestos pagos, para lo cual tenemos que contratar un Despachante de Aduana. Así como está redactado el proyecto, lo que tendría que pasar sí o sí es que el que envía o recibe, que no son terceros, tienen que contratar al Despachante y eso, definitivamente, estaría eliminando una manera de hacer negocios.

SEÑOR RIVAS.- Quiero hacer una pequeña observación que tiene que ver con lo que recién señalaba el señor Diputado Mujica en cuanto a qué responsabilidad tienen y mantienen cada uno de los actores. No soy un experto en materia jurídica, pero creo que eso está hoy muy bien salvaguardado en el Código Aduanero y queda exactamente igual. Sea cual sea el incoterm, siempre la responsabilidad es en primer lugar del importador, en segundo término del Despachante de Aduana -lo que tampoco se modifica-, y en tercer lugar, del transportista. Ese sí es un punto crítico desde la perspectiva aduanera y de la recaudación y, fundamentalmente, de la responsabilidad sobre un fraude o cualquier acción ilícita. Eso sigue estando muy claro y no cambia por el incoterm.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muy bien; aclararon el punto crítico.

SEÑOR ARAMBILLETE.- Este mismo texto está incluido en el Código Aduanero de Chile desde hace unos años y en este momento están trabajando conjuntamente en una Comisión los despachantes de aduana, la Aduana y las empresas de "couriers" a fin de eliminarlo porque han detectado este problema. Esta normativa los está llevando a procesos que están al margen de la ley, porque la realidad es que los negocios de este estilo se siguen haciendo, se continúan contratando negocios con los impuestos pagos, y terminan resolviéndose de manera sinuosas. Entonces, tal vez, sea un buen ejemplo mirar a Chile que tiene unos años de experiencia en esto y que en este caso está de vuelta tratando de eliminar estos mismos artículos.

SEÑOR RIVAS.- También podríamos impedir una operación de comercio exterior para una compañía que no tenga representación en el Uruguay aunque un ciudadano o una empresa uruguaya demande su producto, porque no podríamos estar contratando un despachante. No voy a poner ejemplos concretos, ni mucho menos alguno melodramático, porque no tendría sentido, pero podría hacerlo. De manera que quedaría como un blanco en el comercio.

SEÑOR PRESIDENTE.- Les agradecemos mucho la visita y los aportes. Se ha repartido a los legisladores el memorándum que ustedes acaban de presentar y seguramente nos seguiremos comunicando por este tema, que va a demandar su tiempo de análisis y a partir de las observaciones que han hecho lo mejor sería seguir conversando con ustedes fluidamente.

(Se retira de Sala la delegación de la Asociación Uruguaya de Empresas de Servicio Expreso)

——Queda convocada la Comisión para el próximo miércoles a la hora 10, con los invitados que nos aseguraron su participación.

Creo que los asesores que gentilmente nos acompañan ya deben tener algunos elementos que podrían ser pasibles de consultas por nuestra parte, pero quizá sea mejor que vayan acopiando todo el material para que en algún momento hagamos un intercambio, una vez que transcurran por aquí todos los actores que hemos invitado.

Se levanta la reunión.